

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen. Hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on työllisyyden vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Syyskuussa 2020 pidetyn hallituksen budjettiriihen päätösten mukaan hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset.

Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin 1.3.2021 työllisyyden edistämisen kuntakokeilut, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Kevään 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2024. Samalla hallitus päätti jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallitus linjasi, että siirron yhteydessä luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi siten, että uudistuksella saavutetaan 7 000–10 000 lisätyöllistä. Linjauksen mukaan valmistelussa tähdätään siihen, että kunnan vastuuta työttömyysturvan perusosan kustannuksista laajennettaisiin sekä työttömyysturvan ja työttömän palveluun aktivoinnin välinen kytkös poistettaisiin. Valtio ja kunnat jakaisivat työvoimapalveluiden rahoitukseen liittyvää kustannusvastuuta, jolloin turvattaisiin kuntien kannusteet järjestää palveluja myös heikommassa työmarkkina-asemassa oleville.

Tiivistelmä

Kuntaliiton hallitus käsitteli kokouksessaan 19.5.2022 Kuntaliiton lausuntoa TE-palvelujen siirrosta kuntiin.

Työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirto kuntiin on odotettu uudistus, joka tulee toteuttaa palveluiden vaikuttavuuden parantamiseksi. Lain tulisi mahdollistaa joustavat ja asiakaslähtöiset lähipalvelut.

Pääosin positiivinen kokonaisuus vaatii kuitenkin eräitä tarkennuksia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja varmistetaan samalla kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset.

Merkittävin heikkous esityksessä on vallan, vastuun ja rahoituksen eriyttäminen. Vaatimus yhtenäisestä työssäkäyntialueesta tekee esitetystä 20 000 henkilön työvoimakriteeristä käytännössä merkityksettömän ja luonnollisia työssäkäyntialueita rikkovan. Yhteistoimintavelvoite ja toiminnan arviointimenettely yhdistettynä valtioneuvoston päätösvaltaan muodostavat uuden ohjausmekanismin, joka rajoittaa tarpeettomasti kunnallista itsehallintoa. Myös valvontaan liittyvät kokonaisuudet monimutkaistuisivat vastuiden eriyttämisen seurauksena.

Kuntaliiton hallituksen yksimielinen kanta on, että järjestämisvastuu tulee olla jokaisella kunnalla. Samanaikaisesti yhteistyötä tulee tiivistää niin kuntien kuin muiden toimijoiden kesken. Näin varmistetaan joustavat ja asiakaslähtöiset palvelut sekä turvataan jokaisen kunnan mahdollisuudet edistää työllisyyttä ja elinvoimaa.

Laajan työttömyyden merkitys rahoituskriteerinä on nyt vain 30 %. Sen kohottaminen esimerkiksi 50 %:iin tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksia kohdata tulevia suhdanne- ja muita taloudellisia riskejä sekä parantaisi TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä.

Työttömyysturvaetuuksien kompensatio korvattaisiin esityksen mukaan vain poikkileikkaustilanteen mukaisesti. Se merkitsi, että kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä, mutta valtiolta saatava kompensatio pysyisi samana riippumatta siitä, kasvaako työllisten tai työttömien määrä. Tämä ei kannusta kuntia tehokkaaseen toimintaan ja elinvoiman edistämiseen.

Kuntaliitto esittää, että rahoituksen osalta laajan työttömyyden painoarvoa korotetaan. Työttömyysturvan rahoitukseen tulee luoda mekanismi, joka ottaa huomioon työllisyyteen ja työttömyyteen vaikuttavat tekijät myös jatkossa.

Esityksessä yhteistyövelvoite koske julkisten työvoimapalvelujen toimeenpanoa. Siinä ei ole lainkaan kiinnitetty huomiota tiedonvaihtoon ja yhteistyöhön hyvinvointialueiden kanssa. Tämä vaikeuttaa mahdollisuuksia kehittää monialaista yhteistyötä.

Kuntaliitto edellyttää, että yhteistyö ja tietojen vaihto hyvinvointialueiden kanssa kirjataan lakisääteisesti.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.9.3 Asiakastietojen käyttötarkoitukset

Asiakastietojen käyttötarkoitusten osalta esityksessä todetaan: ... *elinkeinohallinnon asiakastietojen käyttötarkoitukset on voimassa olevassa lainsäädännössä määritelty kattavasti. Käyttötarkoituksiin ei arvioida liittyvän erityisiä muutostarpeita työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtymisen vuoksi.*

TE2024-toimintaympäristön muodostuessa järjestämisvastuussa olevan toimijan näkökulmasta on varauduttava tarkistamaan asiakastietojen käyttötarkoituksia, jos ja kun ne osoittautuisivat rajoittaviksi tekijöiksi asiakastilanteessa tarvittavalle tiedonsaannille.

2.9.7 Käyttöoikeudet

KEHA-keskus olisi jatkossakin valtakunnallisen tietojärjestelmäkokonaisuuden ylläpitäjä ja tiedonhallintalaissa tarkoitettu tietojärjestelmästä vastuussa oleva viranomainen. KEHA-keskus vastaisi siten valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän käyttöoikeuksien määrittelystä. Esityksessä ehdotetaan, että käyttöoikeuksia myöntäisivät KEHA-keskuksen lisäksi työvoimaviranomaiset. KEHA-keskus vastaisi käyttöoikeuden myöntämisestä valtion viranomaisten palveluksessa oleville henkilöille ja kukin työvoimaviranomainen palveluksessaan oleville henkilöille. KEHA-keskus vastaisi käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta.

TE2024-toimintaympäristön käyttövaltuushallintaratkaisun - tunnistaminen, todennus, valtuuttaminen, toimivaltaisuus - tulee tukea asiakaspalvelun kannalta kokonaisuutta. Keskitetyn ratkaisun vastuutahon on luonnollisesti kyettävä varmistamaan tiedon jakelun oikeudet eli kenellä on oikeus mihinkin tietoon. Tiedon käytettävyyden ja hyödynnettävyyden kannalta tulee käyttövaltuushallintaratkaisun myös tukea järjestämisvastuullisia kuntia niiden toiminnan tason toteutuksissa. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina. Teknologiahallinnan ratkaisuja, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia, tulee välttää monimutkaisten käytäntöjen välttämiseksi. Esityksessä ei tarkemmin oteta kantaa, mitä käyttöoikeuksien teknisellä avaamisella tarkoitetaan. On kuitenkin syytä huomioda, että tiedonhallintalaki tulee tietojärjestelmätoteutuksien tietoturvaluusvaatimusten osalta velvoittavaksi kuntakentälle vuoden 2023 alusta ja siten tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta on osa kuntien tiedonhallinnan velvoitteita.

3 Tavoitteet

Jotta uudistus saavuttaa sille asetetut tavoitteet, tulisi tehtävien resurssoinnin ja rahoituksen olla oikeasuhtaista ja siirrettävien tehtäväkokonaisuuksien asiakaslähtöisiä ja selkeitä palvelukokonaisuuksia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1.1 Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun uudistaminen

Esityksen mukaan vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista palveluista siirrettäisiin pääosin kuntien vastuulle. Me Kuntaliitossa pidämme kuntapohjaiseen työvoimaspalvelumalliin siirtymistä hyvänä, mutta haluamme nostaa esiin huolen siitä, että **tehdyn esityksen mukaan tehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia.** Esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kuntien vapaaehtoisesti työllisyyteen resursoimat panostukset saattavat esityksessä liian tiukasti määritellyn järjestämisvastuun määrittelyn myötä vähentyä, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet ovat entistä vaikeampi saavuttaa.

Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottamisella toisistaan, pyrkimyksillä mahdollisimman suuriin alueisiin ja ylisääntelyllä ei päästä hyödyntämään uuteen malliin oleellisesti liitettyä kuntaekosysteemiä parhaalla mahdollisella tavalla. Kunta-alusta tarjoaa yhdenvertaisille palveluille toimivan toteutusympäristön, hallinnointirakenteen, kytkennät ja mahdollisuudet. Julkisen vallan päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä (subsidiariteettiperiaate).

Järjestämisvastuun ja rahojen tulisi olla samoissa käsissä. Luottamalla kuntien kykyyn, osaamiseen ja haluun järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla löydetään kullekin alueelle parhaat tavat palveluiden organisointiin ja yhdyspintahaasteiden minimointiin. Vaatimus yhdenvertaisista palveluista ohjaa jo itsessään kunnat vapaaehtoisesti hakeutumaan yhteistyöhön niiden palveluiden kohdalla (hankinnat, maahanmuuttajien palvelut yms.), joissa tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä. Valtiolla on mahdollisuus varmistaa kuntien välisissä yhteistyösopimuksissa kuvattujen palvelu- ja rahoitusmallien kautta, että palvelujen yhdenvertaisuus sekä saatavuus toteutuvat ja että jokainen yksittäinenkin kunta selviää tästä kunnille tärkeästä, uudesta tehtävästä.

4.1.2 Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu

Kunta voisi ehdotetun 2 luvun 2 §:n mukaan järjestää kunnan vastuulle kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhden tai useamman kunnan kanssa niin, että työvoiman määrä on vähintään 20 000. Työllisyysalueen tulee lisäksi muodostaa alueellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue.

Perustelujen mukaan vuonna 2019 vähintään 20 000 henkilön työvoimapohja oli kaikkiaan 26 Manner-Suomen kunnassa. Itsenäinen järjestämisvastuu olisi näin ollen 21 suurimmalla kaupungilla, Kokkolan kaupungilla sekä viidellä Uudenmaan kehyskunnalla.

Valtioneuvosto voi antaa alle 20 000 mutta vähintään 17 000 työvoimapohjan työllisyysalueelle luvan järjestää palveluja, jos se on tarpeen kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai työllisyysalueen muodostaminen edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä (voimaantulolaki 4 §).

Työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-aluetta. **Suurin osa suuristakaan kaupungeista ei näillä edellytyksillä voisi järjestää palveluja yksinään työvoiman riittävästä määrästä huolimatta.**

Mikäli kunnat eivät pääse sopimukseen yhteistoiminta-alueesta, valtioneuvosto voi esityksen mukaan päättää alueen muodostamisesta, sen hallintomallista, kustannusten jaosta ja muista alueen perustamiseen tarpeellisista asioista. Valtioneuvostolla olisi lisäksi toimivalta päättää kunnan tai kuntien kuulumisesta hyvinvointialueisiin, mikäli työvoimapohja ei ole riittävä tai työvoimapohja on kolmena peräkkäisenä vuotena alittanut 20 000 henkilöä. Lisäksi valtioneuvosto voi päättää kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen tai alueen muuttamisesta, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää työvoimapalveluja on merkittävästi vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.

Kuntaliiton käsityksen mukaan järjestämisvastuun edellytykset on asetettu tarpeettoman korkeiksi. Edellytetty 20 000 työvoimapohja tarkoittaa käytännössä yli 40 000 asukkaan väestöpohjaa. Yhdistettynä yhtenäisen työssäkäyntialueen vaatimukseen ehdotettu lainsäädäntö edellyttää vielä huomattavasti suurempaa työvoima- ja väestöpohjaa. Ehdotuksen perusteluista ei löydy palveluista lähteviä perusteita sille, miksi järjestämisvastuussa olevan tahon tulisi olla työvoimapohjaltaan näin laaja.

Valtioneuvoston toimivalta poiketa työvoimapohjavaatimuksesta 17 000 saakka on vähäinen eikä muuta ehdotuksen kokonaiskuvaava.

Kokonaisuutena tarkastellen ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustaminen.

Järjestämisvastuun lähtökohtana tulisi olla mahdollisuus hyödyntää työllisyyden hoitamisessa kuntien vastuulla jo nykyisin olevien tehtävien tuomaa lisäarvoa. Esimerkiksi koulutuksen yhteys työvoimapalveluihin jää ehdotuksessa käytännössä vaille merkitystä. **Järjestämisvastuu tulisi olla jokaisella kunnalla ja kunnat voisivat keskenään sopia kuntalain mukaisesti siitä, kuinka ne tehtävän järjestävät.**

Työllisyysalueen kunnat voivat keskenään sopia työnjaosta palvelujen tuottamiseksi. Tämä mahdollistaa jossain määrin kuntien potentiaalin hyödyntämistä, mutta ei poista ehdotuksen keskeisimpiä ongelmia.

Perustuslaki ja säätämisjärjestys

Työvoimapalvelut tulisi käytännössä järjestää lähes koko maassa yhteistoiminnassa. **Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa.** Yhteistoiminnasta on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan lähtökohtaisesti mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yhteistoiminnan kohteena olevalta tehtävältä on kuitenkin edellytetty ylikunnallista luonnetta. Yhdelle kunnalle ei saa myöskään muodostua yksipuolista määräysvaltaa mahdollistavaa asemaa ja hallinnon järjestelyn on oltava tarkoituksenmukaista. Tehtävästä ei kuitenkaan tee luonteeltaan ylikunnallista esimerkiksi tehtävän perusoikeusliitännä. Olennaista on arvioida, onko yhteistoimintavelvoite tarpeen toiminnan toteuttamiseksi. Käsittääksemme myöskään aiempi toteutustapa valtioneuvoston organisaatiossa ei ole peruste säätää yhteistoimintavelvoitetta.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain 3 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisen työvoimaviranomaisen kanssa, jonka kyky järjestää työvoimapalveluja on kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimaviranomaisiin. Mikäli tilanne ei työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön laatimasta toimintasuunnitelmasta huolimatta kuitenkaan korjaantuisi, laatisivat ministeriöt arvion siitä, onko työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja merkittävästi vaarantunut. Arvio perustuisi kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämistä ja saatavuutta sekä taloutta koskevaan kokonaisarviointiin, jossa voidaan huomioida pitkäaikaistyöttömien aktiivointiaste tai muu vastaava työllistämistä edistävä toiminta, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntyminen verrattuna vastaaviin työvoimaviranomaisiin, palveluprosessin toteutumiseen tai jos kyky järjestää työvoimapalveluja on muusta syystä merkittävästi vaarantunut.

Työ- ja elinkeinoministeriön valvontarooli on poikkeuksellinen. Ministeriö voisi käynnistää alueiden yhdistämiseen tai muuttamiseen johtavan neuvottelumenettelyn, mikäli kunnan tai työllisyysalueen kyky järjestää palvelut olisi kahden viimeisen

vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin kuntiin tai työllisyysalueisiin. Päätöksen muutoksesta tekisi valtioneuvosto.

Lähinnä vastaava arviointimenettely kunnissa on kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Varsinaisesta laillisuusvalvonnasta vastaisi aluehallintovirasto.

Me Kuntaliitossa pidämme ehdotusta kyseenalaisena perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotus perustuu pitkälle menevään ja osin päällekkäiseen kuntien hallinnon ja toiminnan sääntelyyn. Yhtäältä kuntien edellytetään muodostavan tehtävän laajuuteen ja vaativuuteen nähden väestömäärältään suuria työllisyysalueita. Käytännössä hyvin usein 20 000 henkilön työvoimapohja ei kuitenkaan riitä, vaan alue olisi yhtenäisen työssäkäyntialuevaatimuksen vuoksi huomattavasti suurempi. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta toteutettava alueen arviointimenettely antaisi valtioneuvostolle toimivallan päättää alueen muuttamisesta päätöksellään. Ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät Kuntaliiton käsityksen mukaan muodosta kokonaisuutta, joka olisi hyväksyttävissä perustuslain 121 §:n tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. **Perustuslain 18 §:n mukainen julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä olisi toteutettavissa myös kunnallisen itsehallinnon kanssa yhteensopivalla tavalla.**

Arvioitaessa työllisyyspalvelujen merkitystä ja osuutta kunnan toiminnassa on huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 2023 vuoden alusta. Työllisyyspalvelujen suhteellinen painoarvo kunnan kokonaisuudesta on tuntuva, joten kyse ei ole vähäisestä tehtäväkokonaisuudesta.

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusarvioiden mukaan alle kymmenellä kunnalla työvoimapolvelujen uudistuksesta seuraisi yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veronkorotuspaine. Perusteluissa viitataan sote-uudistukseen, jonka yhteydessä perustuslakivaliokunta piti 0,6 prosenttiyksikön kunnallisveron laskennallista muutospainetta hyväksyttävänä.

Samalle kehyskaudelle osuvien uudistusten taloudellisia vaikutuksia kuntatalouteen ja yksittäiseen kuntaan tulee aina tarkastella yhteisvaikutuksena. Vaikka yksittäisen uudistuksen, esimerkiksi TE2024-uudistuksen, osalta kunnallisveroprosentin 0,6 prosenttiyksikön muutospaine yksittäisessä kunnassa olisikin hyväksyttävä, ei samaa raja-arvoa voi käyttää päällekkäin useaan samoilta tai peräkkäisille vuosille osuvan uudistuksen kuntatalousvaikutusten arviointiin.

4.1.3 Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Me Kuntaliitossa näemme positiivisena sen, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Valtionosuusjärjestelmään kaavailtu rahoitusmalli on pääperiaatteiltaan kannatettava, joskin rahoituksen kohdentumista voidaan parantaa vielä entisestään lausunnossa esille nostettujen kohtien osalta.

Kunnille siirtyvien tehtävien kokonaiskustannus on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa. Lakiluonnoksen laskelmat on tehty vuoden 2019 kustannustoteutumiin perusteella. Tähän vuoden toteutumaan perustuvia kustannuksia korottavat mm. uuden asiakaspalvelumallin kustannukset, joiden suuruudeksi on arvioitu 70 miljoonaa euroa. Me Kuntaliitossa **pidämme perusteltuna, että kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannuksen määriteltäisiin siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella.** Kunnille siirtyvien tehtävien rahoituksen olisi hyvä perustua arvioon tehtävien laajuudesta ja vaativuudesta eikä nykyisen palvelujärjestelmän kyvystä toimeenpanna tehtäviä. Talousarvion ja toteutuman välillä on TE-hallinnossa ollut useampana vuotena valtion tilinpäätöksen perusteella epäsuhtaa.

Esityksessä ehdotetaan palveluiden rahoituksen kohdentamista valtionosuuksien kustannuspohjaan pääasiassa kahteen kriteeriin perustuen. Tästä 70 prosenttia kohdentuisi työikäisen väestön (ikäryhmä 18–64-vuotiaat) ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen perusteella, joka kattaisi sekä työttömät, että palveluiden piirissä olevat asiakkaat. (Lisäksi muiden kuin pakolaistaustaisten maahanmuuttajien Koto-koulutuksen laskennalliset kustannukset jaettaisiin vieraskielisyyden perusteella. Me Kuntaliitossa pidämme perusteltuna, että vieraskielisiin suuntautuvien TE-palveluiden erityistehtäviä tarkastellaan erikseen toteutuneiden kustannusten perusteella). Työttömyysturvaetuuksien kompensatio taas korvattaisiin kunnille poikkileikkaustilanteen mukaisesti ja sen suuruutta ei esityksen mukaan tarkistettaisi myöhemmin.

Esitetyllä 20 000 työvoimamäärän minikriteeriin perustuvalla lakisääteisellä yhteistoimintamallilla kuntien kesken on keskeinen merkitys rahoituskokonaisuuteen. Me Kuntaliitossa pidämme mallin heikkoutena sitä, että tehtävien rahoitus tulee joka kunnalle, mutta kustannukset ja järjestämistehtävät vain järjestäjille. Kannustinmallin eli työttömyysturvan uuden vastuunjakomallin ydintavoite puolestaan on ohjata työllistymiseen johtavaa tehokasta ja vaikuttavaa TE-palveluiden järjestämistä. Myös työttömyysturvavastuu ja sen hyvitys tulee joka kunnalle, mutta järjestämistehtävät puolestaan vain järjestäjille. **Tämä tarkoittaisi, että lähtökohtaisesti suurimmassa osassa Suomen kuntia valta ja taloudellinen vastuu ovat epäsuhteiset.**

Me Kuntaliitossa näemme mallin eräänä kehittämiskohteena sen, että esitetty rahoitus- sekä työttömyysturvakustannusten kompensatiomalli luovat kuntien kustannuksiin vahvasti suhdanteista riippuvaisen mekanismin, etenkin työttömyysturvaetuuksien osalta. Me Kuntaliitossa pidämme perusteltuna muuttaa palveluiden niin sanotun kombikriteerin painoarvoa enemmän kohti laajan työttömyyden kriteeriä, esimerkiksi muuttaen suhdetta arvoon 50/50. Tämä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellista riskiä. Edellä mainittua painoarvoa voidaan perustella myös sillä, että laajan työttömyyden kriteeri toteuttaa parhaiten tarveperusteisuutta, kun rahoitus seuraa työttömyyttä. Malli parantaisi myös TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä etenkin niissä kunnissa, jotka joutuisivat kohtaamaan edellä kuvattuja negatiivisia suhdannevaikutuksia. Työikäisen väestön säilyminen esimerkiksi 50 prosentin painolla takaisi kuitenkin vielä rahoitusjärjestelmän vaatimukset kannustavuudesta.

Siirtymäaika

TE-palveluiden rahoituksen laskennallisen kuntiin kohdentumisen nykytilan sekä tulevan tehtävien rahoitusmallin välillä on nähdäksemme suuria eroja kuntaminimin ollessa -147 euroa/asukas ja kuntamaksimin + 47 euroa/asukas. Tilanteeseen sopeutumiseksi esitetään kahden vuoden sopeutumisaikaa, jossa ensimmäisenä kalenterivuonna rahoitus perustuisi 50 % laskennalliseen nykytilaan ja 50 % valtionosuuskriteereihin ja toisena kalenterivuonna 25 % laskennalliseen nykytilaan ja 75 % valtionosuuskriteeriin. Kolmannelta täydestä vuodesta lähtien rahoitus perustuisi valtionosuuskriteeriin. Koska tehtävät siirtyvät esityksen mukaan kunnille 1.12.2024, kestää siirtymäaika tosiasiallisesti esitetyn kolmen vuoden sijaan vain kaksi kokonaista vuotta ja yhden kuukauden. Me Kuntaliitossa **pidämme sopeutumisaikaa liian lyhyenä etenkin tilanteessa, jossa kuntien toimeenpanokyky laadukkaaseen muutokseen täytyy turvata**. Kuntiin siirtyviä kustannuksia tulisi myös ennakoida ennen muutosta.

Uudistuksen rahoituslaskelmissa esitetty nykytilan kustannusarvio perustuu laskennallisuuteen, koska nämä tehtävät eivät ole vielä kunnilla. Täten uudistuksesta aiheutuva taloudellisen nettovaikutuksen esittäminen voi aiheuttaa vääriä tulkintoja kunnissa, jos laskennallinen arvio poikkeaa merkittävästi tulevista todellisista kustannuksista.

4.1.4 Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Me Kuntaliitossa näemme myös, että työttömyysturvaetuuksien kompensatiomallia tulisi tarkastella uudestaan. Poikkileikkaustilanteeseen perustuva kompensatio ei huomioi väestön kasvun ja vähenemisen trendin aiheuttamaa vääristymää. Esimerkiksi vahvan väestökasvun alue jää nopeasti jälkeen poikkileikkaustilanteen mukaisesta kompensatiosta. Etuuksien kompensaaon osalta tulisi harkita, että tuki kohdennetaan kunnille osana valtionosuutta työkäisen väestön (ikäryhmä 18–64-vuotiaat) mukaan vuosittain. **Jotta kompensatio ei aiheuttaisi negatiivista kannustinvaikutusta, voitaisiin jaettava summa pitää toistaiseksi vakiona koko maan tasolla siten, että vuosittain muuttuisi vain kompensaaion jakautuminen kuntien välillä.** Silloin etuuksien kompensatio olisi edelleen kannustava, mutta se reagoisi kuntien väliseen muuttoliikkeeseen sekä muuhun väestömuutokseen.

Palkkatuki

Laajan työttömyyden kriteeri on esityksessä määritelty siten, että se kattaa myös työllistetyt (esimerkiksi palkkatuella työllistetyt). Palkkatuella työllistetyt henkilöt lisäävät siten kriteerin kasvaessa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuusrahoitusta. Aiemmin noin 35–40 prosenttia palkkatuella työllistetyistä henkilöistä on työskennellyt kunnissa. Koska uudessa mallissa kunnat eivät voi myöntää palkkatukea itselleen, tippuvat aiemmin kuntiin palkkatuella työllistetyt henkilöt laajan työttömyyden kriteerin ulkopuolelle ja se vaikuttaa suoraan kunnan valtionosuuteen. Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteiden mukaan kunnan ei pitäisi pystyä vaikuttamaan suoraan valtionosuuskriteereihin.

Mikäli aiemmin palkkatuella kuntiin työllistettyjä henkilöitä halutaan jatkossa työllistää kuntiin, on kuntien palkattava henkilöt normaalin rekrytointiprosessin kautta. Mikäli työllistetyt henkilöt on palkattu muihin kuin valtionosuuden kustannuspohjaan oikeuttaviin palveluihin, esimerkiksi katujen ylläpitoon, jää heistä aiheutuva kustannus kokonaan valtionosuuteen liittyvän kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolelle. Täten näistä henkilöistä aiheutuvat kustannukset jäävät myös kollektiivisella tasolla valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Aiemmin palkkatuella kuntiin palkattujen henkilöiden tilastointia pitäisi kehittää siihen suuntaan, että nämä henkilöt laskettaisiin osaksi laajan työttömyyden kriteeriä sekä heistä aiheutuvat kustannukset laskettaisiin ja raportoitaisiin Valtiokonttorille osaksi lakisäätöisiä palveluita siten, että kustannukset kirjautuisivat osaksi valtionosuuspohjaa. Silloin kunnilla olisi edelleen kannustin palkata esimerkiksi osatyökykyisiä palkkalistoilleen ja tämä ei aiheuttaisi vääristymää rahoitusjärjestelmään. Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön olisi perusteltua myös siksi, että kunnat voivat osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina-asemassa oleville täyttämällä tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta. Tämän kuntiin työllistämisen statuksen tulisi mahdollistaa nykyisen järjestelmän kaltaisen varsinaisen palkkatuen myöntämisen mahdollisuuden jatkopolkuna esimerkiksi työllistettäessä henkilöä yksityiselle työnantajalle. Tämä vahvistaisi henkilöiden kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille.

4.1.5 Työvoimapalvelujen ohjaus ja valvonta

Esityksen mukaan järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu eriytyisivät uudessa rakenteessa. Rahoitusvastuu on jokaisella kunnalla. Järjestämisvastuu voisi olla yksin vain 20 000 työvoimapohjan täyttävillä kunnilla. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen olisi muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhden tai useamman kunnan kanssa. Vastuu palvelujen tuottamisesta jakautuu järjestämisvastuullisille ja työllisyyspalveluja tuottaville erillisille toimijoille. Lisäksi valtion ohjausvalta suhteessa kuntiin vahvistuisi verrattuna nykyjärjestelmässä kuntiin kohdistettavaan ohjaukseen.

Valvonnan yhteydessä on arvioitava, kuuluuko vastuu havaitusta puutteesta tai epäkohdasta järjestäjälle vai tuottajalle vai kummallekin ja jos näin, miten vastuu määritellään eri toimijoiden välillä. Ratkaistavaksi voi esimerkiksi tulla, mikä taho kantaa vastuun palvelujen saatavuudessa esiintyvistä ongelmista. Liittykö ongelma rahoituksen niukkuuteen tai siihen, että valtion ohjaus ohjaa toimintaa tiettyyn suuntaan, järjestämisvastuullisen kykyyn toteuttaa järjestämisvastuuta ja kohdentaa rahoitusta vai palvelujen tuottajan toimintaan? Vastuiden eriytymisen johdosta valvontaan liittyvät selvitystehtävät selvästi monimutkaistuisivat. **Vastuiden eriyttämisestä voi seurata valvonnassa hyvin vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä.**

4.1.6 Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää julkisina työvoimapalveluina työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, työnhaku-, ura- ja työhönvalmennusta sekä työvoimakoulutusta.

Jotta uudistuksen tavoitteet toteutuisivat, tulisi palveluiden muodostaa selkeät, tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat kokonaisuudet. Tämä vaatisi tehtävien jaon ennakkoluulotonta tarkastelua.

Esityksestä ei selkeästi ja yksilöidysti käy ilmi, mitkä tehtävät siirtyvät valtiolta kunnille ja mikä on kyseisiä tehtäviä hoitavien henkilöstön määrä. Esityksessä ei myöskään selkeästi käy ilmi, mitkä tehtävät lakkautuvat ja mitkä korvautuvat uusilla tehtävillä. Kunnille siirtyvän henkilöstön määrä vaihtelee eri kohdissa esitystä.

Esityksessä on jätetty epätarkoituksenmukaisesti siirtämättä kuntiin useita tehtäviä, jotka kiinteästi kuuluvat TE-palveluiden asiakaspalvelukokonaisuuteen. Näitä tehtäviä ovat mm. eräitä työttömyysturvan myöntämiseen liittyviä tehtäviä sekä nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteutumista (ONNI-toiminta). Iso keskeinen kokonaisuus on myös henkilöasiakkaiden puhelinpalvelu ja alkavan yrittäjän ja työnantaja-/yritysassiakkaan puhelinpalvelut, jotka ovat esityksen mukaan jäämässä valtiolle.

Kuntaliitto katsoo, että tehtäviä tulisi tarkastella asiakaslähtöisesti ja siten, että ne muodostavat eheän ja selkeän kokonaisuuden.

4.1.8 Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta. Laissa säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten matalan kynnyksen monialaisesta yhteispalvelusta. Nykyinen laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Ehdotuksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Toimijoissa ei ole mainittu kuntaa. Se tarkoittaa, että monialaisen tuen piirissä olevien yhteistoiminta-alueelle kuuluvien asiakkaiden palveluprosesseja ei voida sovittaa yhteen kuntien muiden toimintojen, kuten esimerkiksi elinvoima- ja osaamispalvelujen kanssa tietosuojasyistä. **Me Kuntaliitossa pidämme tärkeänä sitä, että kunta lisätään toimijoihin, jotta esityksen tavoitteet asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta kuntaekosysteemin kanssa onnistuisivat.**

Esityksessä ehdotetaan, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Kuntaliitto pitää ehdotettua muutosta kannatettavana.

Laissa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Esityksestä ei selviä miten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta ja nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelu järjestetään siten, että toiminta ei olisi päällekkäistä ja ohjaus oikeaan palveluun olisi yhdenmukaista. Laissa säädettäisiin KEHA-keskuksen tehtäväksi hoitaa nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamista. Kuntaliitto toteaa, että valmennukset ovat tehtäväkokonaisuus, joka tulisi siirtää kuntien hoidettavaksi.

4.1.9 Työttömyysturvaa koskevat tehtävät

Asiakkaiden palveluun liittyvät tehtävät tulisi siirtää kokonaisuutena, myös harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien osalta. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen valtion ja kuntien toimivaltaan kuuluviin asioihin on epätarkoituksenmukaista. On vaikea uskoa, että työttömyysturvaan liittyvää vaativaa harkintaa ei osattaisi tai kyettäisi oppimaan kunnissa. Myös liiallisuuteen menevästä yksityiskohtaisesta sääntelystä tulisi luopua ja siirtää lain painopistettä mahdollistavaan suuntaan. Eri kohdissa esitystä annetut henkilötyövuosimäärät ovat eri suuruisia

4.1.10 Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä palvelualusta

Esityksen mukaisesti KEHA-keskus vastaisi työvoimapalvelujen valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista:

- (a) valtakunnallisesta tietovarannosta (keskitetty palvelu)
- (b) asiakastietojärjestelmä-kokonaisuudesta - keskitetyn ratkaisun osalta
- (c) palvelualustasta - työmarkkinatori

KEHA-keskuksen ollessa viranomainen - tiedonhallintayksikkö - ja siten tiedonhallintalain velvoittama taho.

Esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomaiset voisivat käyttää asiakastietojen käsittelyyn myös muuta asiakastietojärjestelmää kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. TE2024-toimintaympäristön muodostuessa järjestämisvastuussa olevien kuntien näkökulmasta osana kuntien laajenevaa toimintaympäristöä ja on siten osana tiedonhallintalain velvoittamaa arvioinnin alla olevaa kokonaisuutta. Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu kuntien tehtävien toteutumiseksi edellyttää tarkoituksenmukaisten integraatioiden toteuttamisen useampaan kuin yhteen sisäiseen tietojärjestelmään asiakasymmärryksen ja -kokemuksen luomiseksi (opetustoimiala; koulutusohja - työvoima - työllisyys - hyvinvointi - elinvoima). Nykyisellään kuntien sisäisten integraatioiden tarve vaihtelee suuresti. Kokonaisuus edellyttää myös kuntayhteistyön osalta (20 000 henkilön työvoimapohja) - joiltakin osin -

vanhoista järjestelmistä luopumista ja siten myös uusien käytäntöjen luomista ja toimintaprosessien uudelleen arvioimista (tiedonsaantioikeudet, tiedonantovelvoitteet huomioiden).

Käyttöoikeudet vs. käyttövaltuushallintaratkaisu (kappale 2.9.7 *Käyttöoikeudet*). *Työvoimaviranomainen vastaisi käyttöoikeuksien myöntämisestä omaan järjestelmäänsä.* TE2024-toimintaympäristön käyttövaltuushallintaratkaisumallia suunniteltaessa on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota yhteneviin toteutuksiin jo suunnittelun alla olevat asiakokonaisuudet huomioiden (HETU-uudistus, EU ja kansallinen digitaalinen identiteetti -ratkaisu sekä niihin kiinteästi liittyvät toimintaprosesseja koskevat muutokset). Toteutusten tulee olla skaalautuvia ja hyödynnettävissä eri palveluntarjoajien sekä yritysten tulokulmasta. Työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisen onnistuminen edellyttää *julkinen mahdollistaa ja yksityinen toteuttaa* -käytännön jatkojalostamista. Julkinen sektori kirittää yksityistä, yksityinen julkista. Näin varmistetaan palveluiden käytettävyyttä, turvallisuus ja yhteentoimivuus sekä parannetaan tietoon perustuvaa asiakasymmärrystä ja kokemusta.

Tietosuojasta ja yksityisyyden suojasta ehdotetaan säädettäväksi erityisesti ehdotetun lain (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä) 13 luvussa. Ehdotettu sääntely on yksityisyyden kannalta ylimalkainen, eikä vasta henkilöasiakkaan tai rekisterinpitäjän tarpeisiin.

Rekisterinpitäjyys

Rekisterinpitäjyyttä lähestytään ehdotuksessa valtakunnallisen tietovarannon näkökulmasta, josta todetaan 13 luvun 10 §:ssä, että kehittämis- ja hallintokeskus ja työvoimaviranomaiset ovat varannon yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeen (7/2020), että rekisterinpitäjät yhdessä päättävät henkilötietojen käsittelyn tarpeesta ja edellytyksistä. Käsittelyn kohteena oleva kokonaisuus tulisi siten olla kaikkien yhteisrekisterinpitäjyydessä mukana olevien organisaatioiden käsittelyssä. On myös mahdollista, että samassa tietovarannossa olevia tietoja käsitellään eri rekisterinpitäjien toimesta. **Kuntaliitto pitää epäselvänä yhteisrekisterinpitäjyden soveltamista ehdotettuun kokonaisuuteen.**

Viranomaisen toiminnassa lähdetään yleensä siitä, että rekisterinpitäjyys seuraa järjestämisvastuuta. Siten kunta, joka toimii työvoimaviranomaisena, toimii rekisterinpitäjänä suhteessa sen järjestämisvastuussa käsittelyssä oleviin henkilötietoihin. Samalla tavalla kuntayhtymä tai vastuukunta toimii rekisterinpitäjänä suhteessa sen järjestämisvastuussa käsittelyssä oleviin henkilötietoihin, mikäli järjestämisvastuu on siirretty kyseiseen organisaatioon. Rekisterinpitäjyys säilyy järjestämisvastuulla olevalla taholla siitä riippumatta, että toimintoja tai tehtäviä voidaan ulkoistaa tai siirtää toiselle viranomaiselle hoidettavaksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntayhtymä sopisi jäsenkuntien kanssa työvoimapalveluihin kuuluvien tehtävien hoitamisesta, jäsenkunta toimisi henkilötietojen käsittelijänä ja kuntayhtymä rekisterinpitäjänä.

Lakiehdotuksen perusteella epäselväksi jää vastuukysymykset henkilötietojen käsittelystä eri toimintamalleissa. Epäselväksi jää myös missä määrin työvoimapalvelujen tuottaja tai työllistämistä tukevan palvelun tuottaja voidaan pitää omina rekisterinpitäjänä työvoimaviranomaisen lisäksi. **Kuntaliitto pitää vastuukysymysten selkeyttämistä ehdottomana.**

Ehdotetun sääntelyn suhde tietosuoja-asetukseen

Henkilötietojen käsittelyperusteista säädetään tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artikloissa. Tietosuoja-asetuksen nojalla viranomainen saa käsitellä henkilötietoja esimerkiksi lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Ehdotetun mallin mukaan järjestämisvastuussa oleva taho käsittelee tarpeellisia tietoja lakisääteisen työllistämispalvelun tuottamiseksi. Mallissa, jossa järjestämisvastuussa oleva taho on siirtänyt tehtäviä kunnalle ja kunta siten toimii henkilötietojen käsittelijänä, kunnan käsittelyperuste olisi julkisen vallan käyttäminen. Tietosuoja-asetus lähtee kuitenkin siitä (artikla 5 (1) c), että missä tahansa palvelussa tai toiminnassa, henkilötietoja tulisi käsitellä mahdollisimman vähän - tietoja tulisi minimoida.

Ehdotettu 13 luku 1 § luettelee sallittuja henkilötietojen käyttötarkoituksia työvoimapalveluissa. **Kuntaliitto pitää pykälän suhdetta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan käsittelyperusteisiin epäselvänä.**

Ehdotettu 13 luku 3 § luettelee mitä tietoja henkilöasiakkaista ja työvoimapalveluja hakevasta tai saavasta työnantajasta voidaan käsitellä. Myös työnantajatietoihin sisältyy henkilötietoja. Kuntaliitto pitää epäselvänä pykälän suhdetta tietosuoja-asetuksen minimointivaatimukseen. Tarkoituksena ei voi olla sallia kaikkien luetteltujen tietojen käsittelyä kaikissa tilanteissa. Rekisterinpitäjällä on tietosuoja-asetuksen perusteella itsenäinen velvollisuus huolehtia tietojen minimoinnista.

Kuntaliitto pitää edelleen 13 luvun 3 §:n luettelon suhdetta tietosuoja-asetuksen käsittelyperusteisiin epäselvänä. Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi sekä julkisen vallan käyttämiseksi. Kunnalla on siten oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja, minimointivaatimus huomioiden, myös kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa palveluissa. Ehdotetun sääntelyn suhdetta juuri kunnan yleiseen toimialaan kuuluviin työllisyyttä edistäviin palveluihin on epäselvä.

Sosiaali- ja terveystietojen käsittelystä työllisyyspalveluissa

Lakiin perustuva henkilötietojen käsittely on erityisen tärkeää työvoimapalveluissa, joissa yleisen tietosuoja-asetuksen resitaalin 43 tarkoittama epäsuhta viranomaisen ja asiakkaan välillä on suuri. Asiakkaan työmarkkinatuen saanti ja etuudet riippuvat työllistymissuunnitelmaan kirjatusta toimenpiteistä ja hänen kyvystään noudattaa niitä.

Ehdotetun sääntelyn mukaisissa palveluissa 13 luvun 3.1 §:n 8 kohdan mukaan *sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot ja arviot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle* kuuluvat työvoimapalvelussa käsiteltäviin tietoihin. Lisäksi 4 luvun 11 §:ssä todetaan, *että kunta voi arvioida työnhakijan työ- ja toimintakykyä yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa* ja 4 luvun 12 §:n mukaan

työllistymissuunnitelmaan voidaan sisällyttää työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia.

Ehdotetun sääntelyn 1 luvun 9 §:n yhteistyövelvoite koskee julkisten työvoimapalvelujen toimeenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä, eikä se siten muodosta lakiperustetta tiedonvaihdon hyvinvointialueen tai kunnan sote-palvelujen kanssa. Siten TE-järjestämislain perusteella ei voida esimerkiksi tehdä valmisteilla olevan tulevan asiakastietolain 47 §:n tarkoittamia sote-asiakastiedon monialaisen yhteistyön kirjauksia.

Sote-tietoja voidaan kunnan työvoimapalveluissa saada asiakkaalta itseltään tai asiakkaan kirjallisella suostumuksella hyvinvointialueelta. Suostumus taas sisältää resitaalisia 43 painotetun epäsuhtaan asiakkaan ja viranomaisen välillä. Siten perusta tiedonvaihdon kunnan ja hyvinvointialueen sote-palvelujen välillä on heikko silloin, kun kyse ei ole monialaisen tuen yhteistoimintalain tarkoittamista palveluista. **Kuntaliitto pitää perusteltuna, että perusta tiedonvaihdon vahvistetaan.**

Monialaisen tuen yhteistoiminta ja tietosuoja

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että terveydenhuollon palveluihin osallistumisen velvoittavuus aiheuttaa erityistä epäsuhtaa viranomaisen ja rekisteröidyn välille monialaisen tuen yhteistoiminnassa. Terveystietojen käsittelyssä tämä on otettava huomioon ja varmistettava, ettei työllisyyspalvelun asiakkuus vaaranna potilaan oikeuksien toteuttamista. Hoitosuhteen keskeytyminen tai tietystä terveydenhuollon palvelusta kieltäytyminen eivät saa aiheuttaa työttömyysetuuden menettämistä.

4.2.1 Tiivistelmä keskeisistä vaikutuksista ja uudistuksen riskeistä

Esityksessä tunnistetaan tietojärjestelmäriskit:

tietojärjestelmien moninaisuus ja tiedon yhteismitattomuus
kokonaisarkkitehtuurin epäonnistuminen
riskit liittyen tietojärjestelmäkokonaisuuksien käyttöönottoon

Sekä nostetaan esille vaikutukset työnhakijoille tarjottaviin palveluihin tietojärjestelmien, asiakassiirtojen, henkilöstön koulutuksen, muutoksen viestinnän osalta sekä todetaan, että riskienhallintaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota siirtymävaiheessa.

Samalla tulisi tarkastella tiedonhallintalain mukaisesti riskien käsittelyn, hallinnan ja arvioinnin näkökulmista toimintaan ja laajenevaan/muutuvaan toimintaympäristöön liittyvät riskit. Sekä tietoturvallisuuden että varautumisen tulokulmista.

Esityksessä ei käy ilmi tullaanko riskien hallinnan ja käsittelyn kokonaisuutta informaatoriskien osa-alueella käsittelemään osana kokonaisarkkitehtuurytöitä. Viittaus tietojärjestelmäriskeihin antaisi ymmärtää jotain tämän suuntaista.

Esityksessä ei ole tunnistettu eikä tarkasteltu varsinaisia toimintaympäristöön ja toimintamalliin liittyviä riskejä jatkokehittämisen osalta muuten kuin nostamalla esille olemassa oleva lainsäädäntö (tiedonhallintalaki, tietosuoja-asetus). Toimintaympäristöt ovat kuitenkin harvoin staattisia, niitä kehitetään käyttötarkoituksenmukaisesti, palveluitten ja uusien toiminnallisuuksien, ratkaisuiden kautta. Kenen riskipohjaisesta päätöksenteosta on kyse ja miltä osin asiat tulee huomioida/arvioida keskitetyn ratkaisun ylläpitävän tahon toimesta.

4.2.3.1 Vaikutukset kuntien toimintaan

Kuntien perustoimintojen tasolla tarkasteltaessa yritysten ja työvoiman kohtaanto sekä asiakastarpeen huomioiminen ovat keskeisiä tehtäviä. Näistä tehtävistä suoriutuakseen kunnan eri tietojärjestelmissä oleva tietosisältö tulee tarkoituksenmukaisella tavalla olla hyödynnettävissä tieto- ja neuvontapalveluitten osalta asiakaspalvelua suoritettaessa (*yhden luukun periaate*).

KEHA-keskus on viranomainen - tiedonhallintayksikkö - ja siten sillä on velvoite muutosten arvioinnin kautta arvioida ja huomioida sille kuuluvan toiminnan piirissä olevien muutosten vaikutukset sen vastuulla olevien palveluitten ja niitä tukevien rakenteitten tasolla. KEHA-keskuksen tiedonhallintamalli tulisi näin ollen olla hyödynnettävissä järjestämisvastuussa olevien kuntien puolella. Näin kunnat voisivat keskittyä omissa tiedonhallintamalleissaan niiden päätöksenteon ja kehittämisen piirissä oleviin asioihin ja muutoksiin.

Riskinä on oletamus siitä, että organisaatioitten tiedonhallintamallit ovat ns. yhteismitallisia ja siten sellaisinaan hyödynnettävissä kuntien yhteistyössä (mahdollista 20 000 henkilön työvoimapohja-kokonaisuutta muodostettaessa).

Tietoturvallisuus/digitaalinen turvallisuus on sidottu tiedonhallintalain tekstiin. Tarkasteltaessa kuntayhteistyön kautta (20 000 henkilön työvoimapohja) on kyse toiminnan tasolla tarkasteluna useammasta kuin yhdestä tiedonhallintayksiköstä vastuineen (n x kunta). Muutoksella olisi järjestämisvastuun kautta merkityksensä kuntien toimintaprosessien tarkistamiseen sekä mahdollisesti vanhoista käytännöistä poisoppimiselle, mikä edellyttää henkilökunnan kouluttamista uusiin toimintamalleihin. Kuntien kannalta haasteelliseksi asian tekee se, ettei ole tiedossa, mistä loogisista kokonaisuuksista TE2024-toimintaympäristö oikein koostuu. Vielä jää epäselväksi, miten kuntien tulee järjestää toimintaansa uusien tehtävien myötä muuttuva toimintaympäristö huomioiden vaarantamatta olemassa olevia palvelukokonaisuuksia.

Esityksessä todetaan kokonaisarkkitehtuurin epäonnistuminen tietojärjestelmäriskinä. Tämä herättää kysymyksen siitä, mitä esityksessä kokonaisarkkitehtuurityöllä tarkoitetaan ja tavoitellaan. Sitä ei esityksessä tuoda esille.

Kokonaisarkkitehtuurityön tulisi olla järjestämisvastuussa olevien tahojen näkökulmasta rakentuva ja toimintalähtöisesti toteutettu. Kokonaisarkkitehtuurityössä tulisi tavoitteena olla kuntakentän työvoimatarpeen ja työvoiman viitearkkitehtuurin kuvaaminen tarkoituksenmukaisella tavalla, viitearkkitehtuurin linjatessa ja ohjatesa toimintaa ja tietojärjestelmätoteutusten ollessa osa toiminnallista kokonaisuutta muodostaen operatiivisen toiminnan mahdollistavan kokonaisuuden.

Suunnittelussa on syytä huomioida, että valmiiden teknologiahallinnan toiminnallisuuksien ohjatesa toimintaa ajaututaan tilanteisiin ja ratkaisuihin, jotka helposti koetaan käyttötilanteissa hankaliksi eivätkä asiakastilannetta palveleviksi asioiksi. Ne koetaan myös mahdollisesti esteiksi jatkokehittämisen kannalta.

Kuntakentän näkökulmasta kokonaisarkkitehtuurityö on menetelmä kuvata ja tarkastella sekä kehittää kunnan toimintaa asiakaskeksisuus ja toiminnan tarpeet huomioiden. Kokonaisarkkitehtuurissa tunnistetaan ja kuvataan eri asiayhteydet, asianosaiset sekä tarvittavat eri elementtien väliset yhteydet ja riippuvuudet (toimintaprosessit, tietojärjestelmät, tietovarannot, tietoineistot, tietoturvasisuus) ja täyttää näin tiedonhallintalaissa asetetut vaateet ajantasaisesta organisaation toiminnan kuvauksesta.

4.2.7 Tietosuoja vaikutukset

KEHA-keskuksen ollessa viranomaisen ja rekisterinpitäjä valtakunnallisen tietovarannon (keskitetty palvelu) osalta sekä kuntien toimiessa työvoimaviranomaisena niiden järjestämisvastuun osalta on kyse jaetusta, hajautetusta rekisterinpitäjyydestä. Tietosuoja vaikutustenarvioinnin osalta (merkittävät muutokset toimintaa ja toimintaympäristöä sekä tietoineistoja koskien) tulee määritellä selkeät pelisäännöt ja vastuut. Tarpeetonta ja päällekkäistä työtä tulee kuitenkin voida välttää koskien niin vaikutustenarviointia (DPIA) sekä siihen oleellisesti liittyviä tiedonsiirtoarviointia (TIA) sekä riskiarviointi tulokulmaa.

4.2.8 Tiedonhallinnan muutokset

Tiedonhallintalain osuudessa ei esityksessä sinällään ole mitään lisäarvoa. Esityksessä tyydytään toteamaan, että asiat täydentyvät lausuntokierroksen aikana. Näin ollen on vaikea lausua mitään konkreettista. On kuitenkin todettava tiedonhallintalain jalkautuksen olevan käynnissä kuntakentällä, muttei se suinkaan etene samalla rintamalla.

Tietoturva/digitaalinen turvallisuus nousee esille yhtenä tiedonhallintalain toteutuksena. TE2024-toimintaympäristön suunnittelun ja kehittämisen näkökulmista tätä osa-alueetta ei käsitellä. Kyberturvallisuus (käsitteenä) nousee esille KTK:n yhteydessä. Digitalisaation yhdenmukainen edistäminen, digitaalisen identiteetin käsittely ja hallinta, käyttövaltuushallintaratkaisumalli ovat omalta osaltaan vahvistamassa ja kehittämässä TE2024-toimintaympäristön muodostumista käytettävyydeltään ja turvallisuudeltaan toivottuun suuntaan lisäten siten luottamusta julkisen hallinnon palveluihin.

Lakiehdotukset

2. Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

Lakiluonnoksen 2 §:ssä esitetyn Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoiksi tulisi tunnistaa ne toimijat, joita henkilön palvelutarve edellyttää. Pykälään tulisi osapuoliksi lisätä työllisyysviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kelan lisäksi myös kunnat (esim. sivistys- ja nuorisopalvelut), joiden rooli on monien asiakkaiden palvelutarpeissa keskeinen. Kuntien rooli tulisi huomioida myös muissa luonnoksen yhteistoimintaa koskeissa pykälissä.

Kuntien rooli myös tiedonkulkua ja järjestelmien käyttöoikeuksia koskeissa pykäläluonnoksissa on epäselvä. Jos syntyy rakenteita, joissa työllisyysviranomaisen alueella tehtäviä jaetaan kuntien välillä (osa hoidetaan paikallisesti), ei voi olla niin, että kunnissa työskentelevät olisivat yhteisten asiakastietojärjestelmien ulkopuolella.

Luonnoksen 3 §:ään tulisi tarkentaa, että palveluun ohjaamisen perusteena olevan palvelujen yhteen sovittamisen tarpeen lisäksi voi olla myös monialaisen tuen tarve.

Luonnoksen 9 §:ssä esitetyn monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisoinnissa tulisi huomioida myös muut olevat yhteistyövelvoitteet, esimerkiksi hyvinvointialuelain 14 § mukainen velvoite sopia yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Olisi tärkeää kehittää johtoryhmämallia kokonaan uudelta pohjalta ja laajentaa osapuolten liikkumavaraa yhteistyön edellyttämien rakenteiden tunnistamisessa ja sopimisessa.

Yhteistoimintamallin organisoinnissa ja yhteistyössä tulisi myös ottaa huomioon, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella asiakas voi valita kiireettömän hoidon hoitopaikan myös muun kuin oman hyvinvointialueensa alueelta.

Muut huomiot esityksestä

Isoihin tehtäväsiirtoihin sekä uudistuksiin liittyy aina muutuskustannuksia. Muutuskustannukset ovat ylimääräisiä kertaluonteisia kustannuksia, joita syntyy, kun tehtäviä siirretään uuden järjestäjän vastuulle. Muutuskustannukset saattavat kuitenkin olla myös pysyviä. Kertaluonteisia muutuskustannuksia ovat esimerkiksi ICT-järjestelmien muuttamisesta aiheutuvat kustannukset.

Muutuskustannusten arviointi on toistaiseksi haastavaa, koska järjestäjien määrää ei vielä tiedetä. Toisaalta esimerkiksi ICT-järjestelmiin liittyvät muutostyöt saattavat vaihdella erikokoisten kuntien välillä merkittävästikin. **Me Kuntaliitossa näemme positiivisena, että kuntien tulevia ICT-muutuskustannuksia on aloitettu jo selvittämään yhteistyössä valtionhallinnon, Kuntaliiton ja kuntien kesken.** Selvitykseen liittyvistä haasteista huolimatta selvitystyö pitääkin saattaa valmiiksi.

Koska uudistuksessa siirretään kunnille lakisääteisiä tehtäviä, tulee selvityksen perusteella arvioidut muutuskustannukset korvata kunnille täysimääräisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Erja Lindberg
kehittämispäällikkö

Jarkko Huovinen
johtaja, elinvoima ja talous